

Implementación de la ley orgánica de Comunas en la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2011 – 2017)

Los casos de las Comunas 8 y 14.



Alumna: Annabella Andreatta

Índice

ÍNDICE.....	2
INTRODUCCIÓN	3
OBJETIVOS	11
<i>Objetivos Generales:</i>	11
<i>Objetivos Específicos:</i>	11
CAPÍTULO I – A: MARCO TEÓRICO.....	12
CAPÍTULO I – B: ESTADO DEL ARTE.....	26
CAPÍTULO II – A: CONTEXTO HISTÓRICO	28
CAPÍTULO II – B: ESPÍRITU DE LA NORMA	39
CAPÍTULO III - DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	42
CAPÍTULO IV - PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	48
CONCLUSIONES.....	55
BIBLIOGRAFÍA	59
ANEXOS	63
ELECCIONES 2011	63
<i>Total general</i>	63
<i>Comuna 8</i>	64
<i>Comuna 14</i>	65
ELECCIONES 2015	66
<i>Total general</i>	66
<i>Comuna 8</i>	67
<i>Comuna 14</i>	69
ENTREVISTAS JUNTA COMUNAL	71
<i>Comuna 8</i>	71
<i>Comuna 14</i>	74
ENTREVISTAS LEGISLADORES.....	82
LEY DE COMUNAS – N° 1.777	91

Introducción

El presente trabajo describe el proceso político que se originó a partir de la reforma de 1994, en particular, a la autonomía de la histórica Capital Federal, creando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Anteriormente gobernada un Intendente municipal elegido por el Presidente de la Nación; con la autonomía, se generó una forma disímil de gobierno donde se creó la figura de Jefe de Gobierno, con un sistema representativo el cual era elegido con el voto de la ciudadanía de la Ciudad. (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996)

Para la década del 80 se planteaba que la tecnocracia estatal se encontraba obsoleta frente a las demandas de la sociedad. Esto generó que el Estado además de configurar nuevas formas de organización, se formularan los conceptos de descentralización y desconcentración. Podemos encontrar al autor español, Jordi Borja, quien teorizó sus principios y fundamentos, solventando este proceso en Barcelona. Los legisladores argentinos, citaron al teórico para argumentar los aspectos positivos de éste proceso para el beneficio de la organización gubernamental y el aliento a la participación ciudadana porteña.

En el proceso de la autonomía de la ciudad - el Congreso Nacional - creó múltiples comisiones para conformar y organizar esta nueva localidad. En una de éstas, se procuró la discusión de la descentralización política. La descentralización fue un concepto clave en este momento, y en la legislatura fue tratado extensivamente; el resultado de esto fue sumar a la nueva constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una sección exclusiva, con 5 artículos para la creación y sanción de las Comunas, significando un órgano nunca aplicado en la República Argentina hasta el momento.

La reforma de 1994, significó la autonomía de la ciudad, la aplicación del sistema electoral en la ciudad y herramientas para cumplir con los derechos civiles de los porteños ante la oportunidad y el desafío de seleccionar un gobierno pertinente para ejecutar las gestiones necesarias para la ciudad; sino también una organización compleja y desafiante para el territorio y sus ciudadanos en cuestión. De esta manera, se generó la posibilidad de continuar la descentralización política en el territorio de la ciudad.

Esta organización para la ciudad, tiene una base fundamental en el territorio y sus habitantes. A pesar de no ser un territorio amplio, es muy diverso, congrega distintos

estratos económicos, concepciones, costumbres e idiosincrasias. La delimitación territorial conforma un aspecto clave en este proceso, es necesario generar unidades que contengan la misma “personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica.” (Borja, 2007) Este concepto es llamado por Jordi Borja como “relativismo territorial”.

Posteriormente a esta delimitación territorial, se conforma la desconcentración administrativa como proceso de descentralización política. Esta desconcentración tiene un aspecto fundamental en el objetivo máximo que es la descentralización política, ya que permite brindar herramientas de solución rápida y eficaz a los habitantes de las unidades territoriales, generando un afianzamiento en la confianza que le brinda el ciudadano al organismo descentralizado. Asimismo, genera una agilización en la resolución de problemas o en la realización de trámites, ya que la cantidad de éstas será mucho menor en cada unidad en comparación con el gobierno central.

El objetivo final de este proceso de descentralización es la de aportar desde el control social sobre la administración pública – accountability vertical - (Peruzzotti & Smulovitz, 2002), consolidar y desarrollar las libertades y derechos políticos, donde los partidos y organizaciones territoriales acceden más fácilmente al poder local antes que el central. También incentiva a la participación política de los habitantes para la promulgación de proyectos en los gobiernos locales.

Esta ampliación y apertura a los ciudadanos, sin duda genera una consolidación en la democracia. La participación política es vital para ésta y se basa en el interés de los ciudadanos, como también el cuidado de derechos políticos que éstos tienen. Esta dinámica incentiva la democratización ya que al estar incluidos en la toma de decisiones o configuración de las políticas, permiten la ampliación de miradas y voces sobre los problemas y soluciones que los atraviesan.

En el desarrollo de éste trabajo se observará que la participación política de los ciudadanos es clave para la democracia, pero asimismo depende de la forma en la que se encuentre encausada. Esta debe tener una base institucional, sino nos encontraríamos frente a un sistema pretoriano (Huntington, 1972), en la que la participación es únicamente en movilizaciones sociales o fuera del marco estatal, generando así una

oposición entre la ciudadanía - o una parte de ésta - con el Estado. Al encontrarse institucionalizada, el Estado reconoce el derecho político de éstos y en consecuencia, la sociedad realiza sus aportes desde las vías correspondientes, conformando una relación recíproca entre ambos o múltiples actores respetando los derechos y sus vías institucionales.

Frente a estos objetivos y resultados del proceso político que se quiere lograr, no solo con la autonomía de la ciudad - sino con la conformación de Comunas - existió en la práctica un proceso volátil en el que se discutió y configuró este nuevo sistema administrativo y político.

Además del debate sobre cómo sería la organización territorial y gubernamental de las Comunas, el Gobierno de la Ciudad se encontraba atravesado por las necesidades y situaciones dispuestas por la coyuntura. Luego de la autonomía, la República Argentina vivió un proceso de quiebre social, político y económico en el 2001 que profundizó la pobreza, el desempleo, el hambre, provocando múltiples protestas y con esto la instauración del estado de sitio por parte del Poder Ejecutivo Nacional. El resultado de éstas faltas generó una crisis en la representación política en nuestro país, dejando como resultado una fuerte inestabilidad. En particular, la ciudad fue escenario de cada proceso violento que se vivió en ese tiempo, como también la organización ciudadana donde se conformaron múltiples agrupaciones vecinales y asambleas barriales.

Este proceso político, de gran envergadura - que se analizará posteriormente como fue utilizado y afecto a la conformación de Comunas - fue uno de los más importantes que existió en la historia del país y por ende en la Ciudad.

La elección de cada Jefe de Gobierno, generó también una visión distinta de cada uno frente a este proyecto que generaba, en cierta forma, la quita de poder como de recursos al poder central, cada uno configuraba una forma disímil para constituir la Ley de Comunas como hoy la conocemos y la delimitación territorial de cada una de ellas. Por ejemplo, Anibal Ibarra conformó una comisión de vecinos, agrupaciones sociales o vecinales, técnicos y académicos, para el proyecto de Ley de Comunas y la delimitación territorial. Por otra parte, Jorge Telerman, disolvió esta comisión y creó un ministerio de Descentralización Política. Esto se profundizará posteriormente; pero existió una diferencia sustancial entre cada uno, donde el primero realizaba el proyecto con una

organización colegiada, amplia y diversa, con una mirada en la base territorial y el otro realizaba una política - llamada top-down - donde la maquinaria burocrática del Estado genera la implementación de una política generada por la esfera política. El significado en español de esto es de arriba hacia abajo, esto quiere decir que aquellos que se encuentran en el gobierno realizan una política, programa o decisión estudiando y analizando según su mirada, luego del análisis se genera una solución o propuesta y se implementa con la mirada de aquellos que se encuentran en el poder. (Bañón & Carrillo, 1997, pág. 299)

En el 2007 asume como Jefe de Gobierno Mauricio Macri y genera, nuevamente, el análisis de esta forma de gobierno, su implementación, los actores involucrados, el presupuesto correspondiente para solventar esta configuración, ya que la administración pública de la ciudad aumentaba su inmobiliario y personal.

La Ley de Comunas N° 1.777 fue promulgada en el año 2006 y se esperaba las elecciones de las juntas comunales para el 2008.

Finalmente, las elecciones se realizaron en el 2011 con la elección general de Jefe de Gobierno y Legisladores, generando así la unión de elecciones, el arrastre de votos frente al ganador de las elecciones generales, en resumen, la lista sábana. Esto se confirma con que el partido del PRO ganó las elecciones en todas las Comunas de la ciudad y tuvo casi la misma cantidad de votos en todos los cuerpos.

En principio se puede evidenciar que la formulación e implementación de las Comunas se encuentra demasiado enviciada. Los cambios repentinos de cómo generar la ley o su organización y luego su implementación tardía, y hasta por momentos un público descreimiento por parte de su finalidad y resultados, como también de tratamiento, por parte de funcionarios públicos; generó una apatía por parte del ciudadano porteño en la que se evidencia en su cercanía con este nuevo órgano.

Asimismo, al día de hoy no se encuentra una evidencia clara de la separación entre el poder central y el de las Comunas ya que existen varios programas impartidos por el primero que reemplaza las acciones que el poder local debe tener que realizar por obligación de la norma impartida desde el 2006.